

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ: ВНУТРИСИСТЕМНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

© 2008 г. И. Б. Михайловская¹

Факторы, влияющие на функционирование судебной системы, в том числе и реализацию принципа независимости судей, не исчерпываются характером законодательной регламентации. Не меньшее, а возможно, и большее значение имеют факторы организационно-управленческого характера, среди которых важнейшее место занимает принятая система оценок работы судебных органов и конкретных судей. Следует отметить, по крайней мере, следующие функции, которые эта система выполняет:

ограничивает существенным образом “простор усмотрения”, который образуют имеющиеся в законе оценочные понятия и альтернативы, предоставляемые судье при принятии решения;

выделяет те аспекты деятельности судьи, которые служат показателями качества его деятельности;

осуществляет связь между принимаемыми судьяй процессуальными решениями и его профессиональной карьерой;

наиболее действенным образом побуждает судью адаптироваться к существующим в судебной системе стандартам принятия решений.

Следует отметить, что трансформация законодательной модели уголовного судопроизводства, по сравнению с изменением системы оценок работы судьи, оказалась менее сложной задачей. Если судить по данным статистики, то можно убедиться, что переход от розыскной формы процесса к состязательной фактически оставил неизменным значение таких показателей, как доля оправдательных приговоров (менее 1%), доля обвинительных приговоров отмененных кассационной инстанцией (5–6%) и т.д.

Объективная сложность корректировки критериев, с использованием которых оценивается функционирование судебных органов и отдельных судей объясняется несколькими причинами.

Во-первых, в отличие от нормативной модели, где субъектом изменений является законодатель, организационно управленческие факторы находятся в сфере воздействия только высших органов судебной власти.

Во-вторых, изменение системы оценок работы суда связано с корректировкой конечной цели

его функционирования, т.е. его “вкладом” в состояние общественного организма. Нельзя не отметить при этом, что существующие представления о содержательном характере этого вклада весьма разнородны, а порой и противоречивы. Например, если конечная цель обозначается как “борьба с преступностью”, то количество обвинительных приговоров будет одним из важных показателей качества работы суда. Если же исходить из того, что суд прежде всего является органом защиты прав личности, то на первый план выходит соблюдение установленной законом процедуры, обеспечение прав обвиняемого и т.п.²

В-третьих, критерии, по которым оценивается работа конкретных судей, должны учитывать принцип свободы внутреннего убеждения. Различная оценка одной и той же совокупности доказательств при отсутствии нарушений материального и процессуального закона не должна влечь за собой негативных последствий для профессиональной карьеры судьи, решение которого отменено или изменено вышестоящим судом.

Построенная по иерархическому принципу система общих и арбитражных судов неизбежно предполагает не только определенное соотношение процессуальных полномочий вышестоящих и нижестоящих судов, но и наличие у первых внутрисистемных управленческих функций и соответствующих им полномочий.

Субъектами управленческих воздействий являются, прежде всего, руководители судов, хотя принятие всех юридически значимых для карьеры судьи решений – полномочие квалификационных коллегий судей. Без положительного заключения последних лицо не может быть назначено на судейскую должность. Они же формируют комиссии для приема экзаменов у кандидатов на должность судьи. Ими же присваиваются квалификационные классы действующим судьям, налагаются дисциплинарные взыскания, даются заключения о возможности привлечения судей, пребывающих в отставке, к исполнению обязанностей судьи и т.д. Однако принятие такого решения, как правило, инициируется либо председателями тех судов, членами которых являются данные судьи, либо председателями вышестоящих

¹ Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

² Подробнее см.: Михайловская И.Б. Социальное назначение уголовной юстиции и цель уголовного процесса // Гос. и право. 2005. № 5. С. 115–118.

судов. Такое положение дел объясняется несколькими моментами.

Во-первых, при решении вопросов, связанных с профессиональной карьерой судьи, квалификационная коллегия исходит прежде всего из той информации, которая поступает от руководителей судебных органов.

Во-вторых, председатель суда и его заместитель вправе участвовать в заседании квалификационной коллегии, высказывать свое мнение и отстаивать его.

В-третьих, когда речь идет о назначении федерального судьи без ограничения срока полномочий (ч. 2 ст. 11 Закона РФ “О статусе судей в Российской Федерации”), то обязательным документом, предоставляемым в квалификационную коллегия судей, является характеристика председателя суда, в котором работал или работает судья, назначенный на трехлетний срок. При этом согласно п. 7 ст. 21 Положения о порядке работы квалификационных коллегий судей³ такая характеристика должна содержать оценку профессиональной деятельности претендента на судебскую должность, его деловых и нравственных качеств. Кроме того, претендент из числа судей представляет сведения за последние три года о количестве рассмотренных судебных дел, качестве принятых решений, а при отмене или изменении судебных решений, при рассмотрении судебных дел с нарушением процессуального срока – с указанием причин нарушения процессуальных сроков и причин отмены или изменения судебных решений.

Эти сведения удостоверяются подписью председателя соответствующего суда (п. 11 ст. 21 Положения). В Положении предусматривается также, что квалификационная коллегия судей при рекомендации имеющего такого рода недостатки претендента на назначение судьей должна в своем заключении привести доводы, в силу которых они не свидетельствуют о низкой квалификации претендента и не являются препятствием его назначению на вакантную должность.

В-четвертых, примерно 2/3 жалоб, заявлений, обращений граждан и должностных лиц, в которых оспаривается правомерность и/или этичность действий и решений судьи, направляется квалификационными коллегиями субъектов федерации председателям районных (городских) судов.

Обладание названными полномочиями порождает у председателей судов психологию “начальника”, который вправе не только оценивать качество работы судьи, но и делать соответствующие

“оргвыводы”⁴. Нельзя не отметить и того обстоятельства, что гипертрофированная роль председателя суда не согласуется с п. 20 “Основных принципов, независимости судебных органов”⁵ Согласно этой международно-правовой норме решения о дисциплинарном наказании, отстранении от должности должны быть предметом “независимой проверки”. Председатель суда, поставляющий в квалификационную коллегия основные данные, влияющие на решение о наложении на судью дисциплинарного взыскания, вряд ли может быть признан “независимым органом”.

Широкий объем полномочий как квалификационных коллегий, так и руководителей судебных органов вызывают необходимость определить юридическую природу правоотношений, лежащих в основе такого рода полномочий.

Прежде всего следует ответить на более общий вопрос о соотношении органов судебского сообщества и органов судебной власти, т.е. судов. Хотя очевидно, что правосудие как вид государственной деятельности осуществляется только судами, но судьи – носители судебной власти находятся в сфере полномочий как руководителей судебных органов, так и квалификационных коллегий судей. В силу этого процессуальные средства обеспечения качества судебных решений дополняются средствами по сути своей административными. Однако специфика последних состоит в том, что органы судебского сообщества, в том числе квалификационные коллегии, по крайней мере, на уровне законодательной модели, являются органом самоуправления носителей одной из ветвей государственной власти.

Сочетание начала самоуправления (хотя и весьма детально регламентированного законодательными нормами) с властным характером полномочий субъектов, его осуществляющих, обуславливает особенности природы правоотношений, возникающих в процессе деятельности как руководителей судебных органов, так и квалификационных коллегий судей.

В юридической литературе центр тяжести данного вопроса некоторыми авторами переносится на функции органов судебского сообщества. “Анализ законодательной базы организации и деятельности судебского сообщества, - пишет Г. Ермошин, - роли и функций, возложенных на его органы, позволяет выделить по меньшей мере три вида функций, которые напрямую связаны с

³ Утверждено Высшей квалификационной коллегией судей РФ на основании ст. 14 Федерального закона “Об органах судебского сообщества в Российской Федерации” // Вестник Высшей квалификационной коллегии судей РФ. 2007. № 2 (12). С. 34–46.

⁴ Такое восприятие своей должности иногда проявляется и в словесной форме. Так, председатель Мосгорсуда в одном из интервью, рассказывая корреспонденту о том, как она боролась с волокитой при рассмотрении дел, заявила: “Я уволила часть судей...” (см.: Итоги. 2006. 22 дек.).

⁵ Приняты седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Милан, 1985) // Сборник международных договоров. ООН. Нью-Йорк, 1989. С. 305.

организацией и деятельностью власти: во-первых, участие в решении вопросов государственного финансирования судебной власти; во-вторых, участие в формировании судейского корпуса и решении кадровых вопросов; в-третьих, функции по защите судей⁶.

Следует отметить, что сам факт законодательного регулирования формирования сферы полномочий и порядка организации и деятельности органов судейского сообщества, по мнению Е.Б. Абросимовой, создает для последнего опасность полной утраты качества самоуправляемости, которые составляют “сущность его правовой природы”⁷. Автор приходит к выводу, что “правовая природа квалификационных коллегий была и является смешанной”, объединяя в себе общественно-правовые и государственно-правовые характеристики, “что и порождает сложность с ее идентификацией”⁸.

По нашему мнению, все трудности, связанные с определением правовой природы органов судейского сообщества, объясняются следующим обстоятельством. Законность и обоснованность внутриорганизационного воздействия на должностных лиц, не являющихся судьями, могут быть оспорены заинтересованными лицами в судебные органы, которые по своему статусу могут выступать в качестве беспристрастного арбитра.

В случае же обжалования решения квалификационной коллегии, как и других органов судейского сообщества, и стороны конфликта (либо одна из них) и субъект, разрешающий этот конфликт, находятся в одной системе внутриорганизационных отношений. Нелишне отметить и то, что порядок судебного обжалования решений квалификационных коллегий имеет ряд особенностей, связанных с их исключительными полномочиями. Прежде всего эти особенности связаны с пределами обжалования. Суд не наделен полномочиями решать вопрос о соответствии кандидата должности судьи, на которую он претендует. Поэтому при проверке заключения квалификационной коллегии об отказе в даче рекомендации на должность судьи суд не вправе вторгаться в обоснованность оценки данных, характеризующих личность претендента, и обсуждать степень мотивированности решения этого коллегиального органа. Такое решение может быть признано неправильным по существу и отменено судом только в случае, если обсуждается вопрос о недостоверности представленных претендентом сведений либо о нарушении установленного законом

порядка отбора претендентов на должность судьи⁹.

В случае признания решения квалификационной коллегии судей об отказе в рекомендации кандидата на должность судьи неправильным по существу, суд не вправе обязать коллегия дать положительное заключение по данной кандидатуре. Это следует из позиции Верховного Суда РФ¹⁰. В отличие от решений квалификационных коллегий судей об отказе дать положительное заключение по кандидатуре, положительное решение по этому вопросу может быть оспорено в суде только в связи с нарушением порядка отбора претендентов. “Защитительная” функция органов судейского сообщества, по крайней мере теоретически, направлена на ограждение судей от посягательств со стороны других ветвей власти, прежде всего исполнительной, реализацию принципа неприкосновенности, невмешательства в отправление правосудия и т.п. Что же касается воздействий, исходящих изнутри судебной системы от органов судейского сообщества, то они могут носить как “поощрительный” (присвоение квалификационного класса, продвижение по должности, представление к государственным наградам и т.д.), так и “карательный” характер (наложение дисциплинарного взыскания, отказ в рекомендации, необходимой для назначения на должность без ограничения срока полномочий и т.д.).

Т.Г. Морщакова имеет все основания говорить о “господстве судебной бюрократии”¹¹, но проблема заключается в том, что в любой системе-организации существуют процессы управления. Роль “внутреннего управления” значительно возрастает, если организация построена по иерархическому типу. Органы судебной власти построены именно таким образом: они включают в себя как вышестоящие, так и нижестоящие суды. Исключение составляет Конституционный Суд РФ, у которого отсутствуют какие-либо процессуальные связи с конституционными (уставными) судами субъектов федерации. Следует подчеркнуть также, что особая роль Конституционного Суда в системе сдержек и противовесов сокращает до минимума сферу внутрисистемных управленческих воздействий (на судей Конституционного Суда не распространяется компетенция квалификационных коллегий, они сами избирают руководство суда, сами решают вопрос о наложении дисциплинарного взыскания и т.п.). В противоположность этому иерархическое построение судов общей юрисдикции и арбитражных судов пред-

⁶ Ермошин Г. Судейское сообщество России в контексте современных реалий // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4. С. 135.

⁷ Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. С. 612.

⁸ Там же. С. 604.

⁹ См.: Вестник Высшей квалификационной коллегии судей РФ. 2005. № 1 (7). С. 22.

¹⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 3. С. 20.

¹¹ Краснов М.А., Мишина Е.А. Открытые глаза Российской Фемиды / Под общ. ред. Т.Г. Морщаковой. М., 2007. С. 10.

определяет не только существенное расширение сферы управленческих воздействий, но и возрастание их роли в функционировании судов.

Нельзя абстрагироваться от того обстоятельства, что в судебной системе параллельно с установленной процедурой рассмотрения дел существуют организационно-управленческие отношения, находящиеся в значительной своей части вне пределов законодательного регулирования. При этом, если процедурные правила применяются для отмены, изменения или оставления в силе судебных решений, то объектом организационно-управленческих отношений является непосредственно судья. Содержательно указанный вид отношений прежде всего включает в себя систему критериев, по которым оценивается качество работы судьи со всеми вытекающими для него последствиями¹².

Недостаточная разработанность проблемы управленческих отношений в системе судебных органов имеет своим следствием неопределенность и оценочный характер понятий, которые используются в качестве оснований для принятия решений, существенным, а иногда и радикальным образом влияющих на профессиональную деятельность судьи.

Приведем пример. В 2005 г. управлением анализа и обобщении судебной практики Верховного суда РФ и Высшей квалификационной коллегией судей РФ был подготовлен обзор о результатах рассмотрения жалоб на решения квалификационных коллегий о наложении дисциплинарных взысканий. В этом обзоре, в частности, отмечается, что суды соглашались с законностью наложения на судей дисциплинарного взыскания в виде предупреждения за совершение таких дисциплинарных проступков, как нарушения процессуальных сроков рассмотрения гражданско-правовых споров (волокиты) по причинам ненадлежащей организации судебных процессов и неумелого планирования рабочего времени, слабого знания норм материального закона, которые, хотя и умаляли авторитет судебной власти, но не привели к существенному нарушению прав участвующих в деле лиц¹³.

¹² Как отмечает А.А. Власов, большинство судей и председателей судов, как это ни странно, лишились своих должностей не за свою процессуальную деятельность по осуществлению правосудия, а именно за недостатки в организации работы судов и судебных процессов. Причем в некоторых регионах к оценке деятельности судьи и председателя суда, используя данный повод, подходили избирательно, устраняя не самых худших судей и председателей судов, а неугодных” (см.: *Власов А.А. Проблемы эффективности и доступности правосудия в России // Гос. и право. 2004 № 2. С. 20*).

¹³ См.: *Вестник Высшей квалификационной коллегии судей РФ. 2005. № 1 (7). С. 23.*

В то же время “умышленное нарушение процессуальных сроков рассмотрения дел, причинившее ущерб репутации суда и повлекших значительное нарушение прав граждан”¹⁴, расценивается судами как основание досрочного прекращения полномочий судьи.

Очевидно, что едва ли возможно отыскать какой-либо объективный критерий, позволяющий разграничить “умышленное” и “неумышленное” нарушение процессуальных сроков, “несущественное” нарушение прав участвующих в деле лиц от нарушения “значительного”. Решающее значение приобретает субъективный фактор, т.е. усмотрение лица, принимающего соответствующее решение.

Неопределенность правовой природы управленческих процессов в судебной системе имеет и другие практические следствия. Так, Федеральный закон “Об органах судейского сообщества в Российской Федерации” от 14 марта 2002 г.¹⁵ не устанавливает каких-либо требований к юридической форме сведений, на основе которых квалификационная коллегия принимает решение о наложении дисциплинарного взыскания. Отсутствуют такого рода требования и в Положении о порядке работы квалификационных коллегий судей. В связи с этим весьма примечательна позиция одного из членов квалификационной коллегии судей Калининградской области. Согласно этой позиции, поскольку квалификационная коллегия не осуществляет свою деятельность по нормам ГПК или УПК, а руководствуется Федеральным законом “Об органах судейского сообщества в РФ” и соответствующим Положением, то при принятии решения правомерно использовать записи телефонных разговоров привлекаемого к ответственности судьи, сделанные неустановленным лицом и представленные жалобщиком, их распечатку, а также газетные публикации. Таково рода позиция была поддержана и судебными инстанциями, рассматривавшими жалобу отстраненного от должности судьи (Калининградским областным судом и судебной коллегией Верховного Суда РФ)¹⁶.

Нельзя не отметить противоречие такой позиции ст. 16 Закона РФ “О статусе судей в Российской Федерации”, провозглашающей принцип неприкосновенности судьи. В соответствии с ч. 1 ст. 16 указанной статьи неприкосновенность судьи включает в себя неприкосновенность личности, неприкосновенность занимаемых им жилых и служебных помещений используемых им

¹⁴ См.: там же. С. 24.

¹⁵ См.: *Новое в судебном законодательстве. Сборник официальных текстов и документов. М., 2006. С. 86–105.*

¹⁶ См.: *Вестник Высшей квалификационной коллегии судей РФ. 2006. № 3 (9). С. 23–33.*

Таблица

Количество кандидатур	Годы			
	2003	2004	2005	2006
Общее количество заявлений, рассмотренных ККС регионов	67725 (100%)	7662 (100%)	8042 (100%)	7508 (100%)
Рекомендовано на должность судьи	5411 (78.9%)	5562 (72.4%)	5672 (75.3%)	5155 (68.8%)
Не рекомендовано	746 (11.1%)	496 (6.5%)	553 (6.2%)	188 (2.5%)
Не прошли по конкурсу	568 (8.5%)	1604 (20.5%)	1817 (22.6%)	2165 (28.8%)

личных и служебных транспортных средств, принадлежащих ему документов, багажа и иного имущества, тайну переписки и корреспонденции (телефонных переговоров, почтовых, телеграфных, других и иных принимаемых и отправляемых судьей сообщений).

Таким образом, запись телефонных переговоров судьи, послужившая основанием для отчисления его от должности, не только лишена какой-либо процессуальной формы и не известно лицо, сделавшее эту запись, но и является “плодом” совершенного правонарушения. Не меньшее значение имеет и тот факт, что недостаточная определенность оснований наложения на судей дисциплинарных взысканий и пробелы в процедуре принятия решения концентрируют в себе факторы, негативно воздействующие или способные воздействовать таким образом на реализацию принципа независимости судей.

Сложность содержательного анализа управленческих отношений в судебной системе объясняется прежде всего тем обстоятельством, что они лишь частично урегулированы правовыми нормами. Оставшиеся “белые пятна” заполняют правила, сложившиеся в судебной практике и не имеющие нормативного закрепления.

Следует подчеркнуть, что в реальном функционировании судебной системы создаваемые практикой правила существенно дополняют, конкретизируют, а в ряде случаев и видоизменяют правовые нормы.

Выявление содержания и последствий действия неписанных правил невозможно без детального, систематического и глубокого анализа практики функционирования судебной системы.

Проиллюстрируем сказанное на примере. Как известно, положительное решение квалификационной коллегии является обязательным условием назначения на судебную должность, а отказ в рекомендации (отрицательное заключение) делает такое назначение невозможным. Если на судебную должность претендует только один кандидат, то какой-либо третий вариант исключается.

Но в тех случаях, когда рекомендации на одну вакантную должность даются нескольким претендентам, то проводится голосование и побеждает тот, за чью кандидатуру проголосовало большее число членов квалификационной коллегии. При этом если заключение об отказе в рекомендации должно быть мотивировано (п. 7 Положения), то решение члена квалификационной коллегии голосовать “за” или “против” обоснования не требует.

Практика квалификационных коллегий судей все чаще использует форму конкурса, фактически избегая мотивировки отказа в назначении на судебную должность. Эта тенденция отчетливо видна на таблице¹⁷.

Таким образом, отрицательные для кандидата на судебную должность решения значительно чаще принимаются в результате конкурсного голосования, а не в силу его несоответствия предъявляемым законом требованиям либо недостоверности представленных им сведений. При этом доля кандидатов, не прошедших по конкурсу, стабильно возрастает, что свидетельствует об усилении роли субъективного фактора. Поэтому необходимы анализ и оценка выявленной тенденции, поскольку, с одной стороны, она свидетельствует о расширении поля выбора претендентов на судебную должность, а с другой – снижает уровень обоснованности принимаемого решения.

Приведенный пример, а их можно умножить, свидетельствует о необходимости повышения уровня анализа функционирования судебной системы, совершенствования статистической базы аналитической деятельности, придание ей большей открытости. Важен также переход от простой констатации изменения статистических показателей к объяснению и оценке происшедших изменений.

¹⁷ Данные, приводимые в таблице, получены в результате обобщения сведений, содержащихся в выпусках “Вестника Высшей квалификационной коллегии судей РФ” за 2006–2007 гг. (№ 3–12).